

# ■ Ämbetsman eller politiker?

## Om Dag Hammarskjölds roll i fyrtiotalets svenska regeringspolitik

AV ÖRJAN APPELQVIST

Örjan Appelqvist är universitetslektor vid Ekonomisk-historiska institutionen vid Stockholms universitet.

*Sveriges historia är dess konungars har det ju sagts. I samtidshistorien tenderar uttrycket att leva vidare i något förändrad form: Sveriges historia är dess politikers. I bedömningen av hur svensk politik utformades under den långa perioden av socialdemokratisk hegemoni har denna karaktäristik i hög grad varit giltig.*

*Inte minst gäller det diskussionerna om hur trettioalets krispolitik utformades och om hur efterkrigstidens ekonomiska politik växte fram. Som jag påpekat i annat sammanhang<sup>1</sup> utgör verken av Erik Lundberg, Leif Lewin och Assar Lindbeck alltså den grund på vilken de flesta historieskildringar av denna tid bygger. Gemensamt för dessa är att de är politikercentrerade, där regeringsmedlemmar – och där främst Ernst Wigforss – tilldelas den aktiva rollen.<sup>2</sup>*

*Men hur förbereddes de olika besluten? Vilken roll spelade de statliga institutionerna och beredningsorganen?*

*Den politiska roll som Riksbanken, och departementstjänstemän spelade i utformningen av svensk politik menar jag är allvarlig underskattad.<sup>3</sup>*

*Dag Hammarskjöld var under åren 1936–1945 statssekreterare i Finansdepartementet och därmed finansminister Wigforss närmaste underställde. Under åren 1941–1948 var han tillika ordförande för riksbanksfullmäktige. I samband med de minnesbilder kring Dag Hammarskjölds insatser som presenteras i anledning av hundraårsdagen*

<sup>1</sup> Se Appelqvist, O., (2000), *Bruten Brygga. Gunnar Myrdal och Sveriges ekonomiska efterkrigspolitik 1943–1947.*

<sup>2</sup> Det gäller såväl politiskt som ekonomisk-historiskt inriktade översiktsverk: varken i Möller, T., (2003), *Svensk politisk historia 1890–1975* eller i Schön, L., (2001), *Sveriges ekonomiska historia* finns Hammarskjöld överhuvudtaget omnämnd.

<sup>3</sup> Man kan här jämföra med de utomordentliga institutionella analyser som gjorts av fransk och tysk finanshistoria inom ramen för det franska institutet för finanshistoriska studier, CHEFF, kanske särskilt studier av den betydelse Banque de France respektive Commissariat du Plan spelade för utformningen av fransk efterkrigstida ekonomisk politik. Se särskilt Margairaz, M., (1991), *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932–1952.*

av hans födelse i juli 2005 finns det anledning att som ett led i denna omvärdering av de statliga institutionernas betydelse för den ekonomiska politikens praktiska utformning lyfta fram Hammarskjölds politiska betydelse i en rad viktiga situationer på ett sätt som forskningen hittills i hög grad missat.<sup>4</sup>

## Vem utformade trettiotalets 'nya ekonomiska politik'?

Socialdemokratins långa, under fyrtio år obrutna, regeringsinnehav i Sverige har givit upphov till en mycket seglivad historieskildring som det under lång tid funnits behov av att omtolka. Man kan säga att verken av Lundberg, Lewin och Lindbeck utgjort en kanon vars grunder mycket få ifrågasatt.<sup>5</sup> När det gäller frågan om trettiotalets ekonomiska politik har det varit något av ett axiom att denna innebar något fundamentalt nytt och att detta nya introducerades i samband med den socialdemokratiska regeringens tillträde 1932. Om detta var Lundberg och Lewin överens även om de inte var ense om innebörden i denna förändring. Lundberg hänvisade i detta sammanhang till Gunnar Myrdals konjunkturteoretiska bilaga till statsverkspropositionen som exempel på den nya politiska inriktningen. Lundberg menade att denna försåg finansminister Wigforss med det teoretiska underlaget för den nya, kontracykliska ekonomiska politiken. Lewin gick ett steg längre och menade därutöver att regeringspolitiken redan under denna tid var inriktad på en allmänt expansiv politik med full sysselsättning som målsättning.

Det är i och för sig riktigt att Myrdals utredning spelade en viktig legitimerande roll för socialdemokratins ekonomiska politik vid regeringstillträdet 1932. Det är anmärkningsvärt, och symptomatiskt, att Wigforss även överlät åt Myrdal att skriva statsverkspropositionens inledande ekonomiska analys av det internationella och inhemska läget.<sup>6</sup> Men den praktiska politik som därefter bedrevs av Wigforss låg långt ifrån den aktiva, kontracykliska, politik som Myrdal förespråkade. Gustafssons analys av den svenska finanspolitikens verkningar under trettiotalet visade att det endast var under två av de åtta åren av socialdemokratisk regering som

<sup>4</sup> Essén bygger, förutom genomgång av Hammarskjölds personarkiv på KB och Alva och Gunnar Myrdals arkiv vid Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek, på det arkivarbete som finns redovisat i ovan nämnda avhandling.

<sup>5</sup> Lewin, L., (1967), *Planhushållningsdebatten*; Lindbeck, A., (1979), *Svensk ekonomisk politik. Problem och teorier*; Lundberg, E., (1953), *Konjunkturer och ekonomisk politik. Utveckling och debatt i Sverige sedan första världskriget*.

<sup>6</sup> Det säger också en del om det nationalekonomiska etablissemangets ställning i förhållande till regering och Finansdepartement: det uppfattades som den självklara, objektiva sakkunskapen. Enligt Myrdals anteckningar hade denna uppgift tidigare anförtrotts Cassel, hans lärofader och företrädare. Se vol. 061.007.2.3 i Alva och Gunnar Myrdals personarkiv på Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek, Stockholm (härefter *AGM.ARAB*).

den kunde betecknas som expansiv trots en kvarstående hög arbetslöshet.<sup>7</sup> Den som söker efter uttalanden av Wigforss under denna tid som på ett specifikt sätt försöker argumentera för full sysselsättning kommer att leta förgäves.

Den budgetpolitiska utredning som Wigforss tillsatte 1936 hade betydligt snävare direktiv.<sup>8</sup> Utredningens främsta resultat var att en i och för sig lovvärd, stramare uppdelning mellan drift- och kapitalbudget genomfördes vilket gav vidgade möjligheter för statens olika affärsdrivande verk. Utredningen var delvis föranledd av Myrdals principiella kritik av det ologiska i den snäva ettårsbalanseringen av statsfinanserna: konjunktursvängningarna hade ju en annan, längre rytm. Utredningen hade därför föreslagit inrättandet av en särskild 'konjunkturutmättningsfond' för att möjliggöra en smidigare, konjunkturlig budgetpolitik. Under 1937 föll det på Hammarskjöld att inom Finansdepartementet vidareutveckla de allmänna resonemangen till praktiskt förslag för budgeteringsprinciper. Resultatet blev härvidlag synnerligen måttligt: statens kassafond döptes om till 'budgetutmättningsfonden'. För budgetåret 1937/38 uppfördes tillhoppa 37 miljoner kronor som underskott att avföras på denna fond.<sup>9</sup> Det rörde sig om extra anslag till försvarsanläggningar och några extraordinära avskrivningar – knappast något av konjunkturpolitisk betydelse.

Det enda initiativet av större konjunkturpolitisk betydelse var inrättandet 1938 av s.k. tilläggs- eller beredskapsbudgetar och denna gång var det en produkt helt utarbetad inom Finansdepartementet, vars obestridda budgetauktoritet Hammarskjöld redan vid detta tillfälle var.

Den konjunkturliga komponenten utformades här som en tilläggsbudget, som riksdagen senare under 1938 bemyndigade regeringen att tillämpa "i händelse av 'allvarlig depression'" som termen då löd. Wigforss utvecklade den allmänna argumentationen för detta i presentationen av den ordinarie budgeten 1938. Konjunkturläget kunde inte bemötas med något mellanting mellan restriktiva och expansiva åtgärder: "Det naturliga blir istället att vid uppgörandet av ordinarie anslagsäskanden i budgeten öva all den återhållsamhet som är förenlig med ofrånkomliga praktiska hänsyn, men att samtidigt för ett möjligt krisläge ha i färdig

<sup>7</sup> Gustafsson, B., (1974), "Perspektiv på den offentliga sektorn under 1930-talet" i *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden*, Nordiska historikermötet i Uppsala 1974, Mötesrapport, Uppsala.

<sup>8</sup> 1936 års budgetsakkunniga bestod av Kurt Bergendahl, Gustav Cassel, Dag Hammarskjöld, Karl Hildebrand, Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin, Erik Stridsberg, Herman Eriksson och P. S. Runemark. Utredningen arbetade mellan mars och december 1936.

<sup>9</sup> "PM angående omläggning av riksstatsförslaget för budgetåret 1937/1938 i anslutning till de av budgetsakkunniga förordade grunderna, upprättad inom Finansdepartementet". Bilaga B till Proposition 225/1937, *Riksdagens protokoll 1937, 1. samlingen, band 12*.

beredskap arbetsplaner för kapitalinvesteringar som med kortaste varsel kunna sättas i verket.”<sup>10</sup>

Det nya var här att staten utvecklade en planering för omfattande offentliga arbeten i förväg, för att på det sättet korta ned den tid som skulle förflyta från beslut till förverkligande, ”’ledtiden’” för att använda ett modernt ord. Det var detta som var det stora problemet med den kontracykliska politiken: risken var att fördröjningen av tillämpningen av åtgärderna skulle göra att de inte fick effekt förrän konjunkturerna redan vänt – och att de därigenom skulle motverka sitt syfte.

Den första beredskapsbudgeten lades fram på hösten 1938 och bemyndigade anslag om 182 miljoner till egentliga statsutgifter och 75 miljoner till kapitalinvesteringar. I valpropagandan inför valet 1938 presenterades denna reform som ett socialdemokratiskt glansnummer som skulle undanröja arbetslösheten.

Faktum är alltså att den aldrig någonsin kom att tillämpas i detta syfte. Modellen med tilläggsbudgetar kom visserligen att äga bestånd ett tiotal år – men då istället som den teknik som användes för att finansiera beredskapsinsatserna under kriget. Liksom annorstädes var det alltså krigets tvång och inte kristidspolitiken som eliminerade trettiotalets massarbetslöshet.

## Den långsiktiga finanspolitiska reformen 1946

Ett andra exempel på den centrala politiska roll Hammarskjöld spelade under Wigforss tid som finansminister är det sätt varpå förarbetet till 1946 års proposition angående den långsiktiga finanspolitiken skedde. Krigsårens samlingsregering hade 1945 ersatts av en socialdemokratisk ministär. Den skulle presentera hållpunkterna för den långsiktiga finanspolitiken. Det naturliga hade varit att denna presenterats av finansministern eller av sakkunniga i Finansdepartementet. Men i stället utformades propositionen av Dag Hammarskjöld.<sup>11</sup>

Denne hade i september 1945 utsetts till ”ministre plénipotentiaire” i Utrikesdepartementet, med särskilt ansvar för de internationella finansiella förhandlingarna. Han hade därmed inget som helst ämbetsmannaansvar för finanspolitiken. Han var visserligen fortfarande ordförande i bankofullmäktige men bankofullmäktiges domän var penningpolitik, inte finanspolitik. Den ytterst ansvarige i regeringen, finansminister Wigforss var vid denna tid helt sysselsatt med att föra skattepolitiken i hamn, och överlät

<sup>10</sup> Ur presentationen av statsverkspropositionen 1938, ”Inkomster å driftbudgeten”, s. 17, *Riksdagens protokoll 1938, 1. samlingen, nr 1, del 2*.

<sup>11</sup> Bihang till Riksdagens protokoll 1946, 1. samlingen, nr 1, del 2, bihang D.

uppenbarligen åt sin f.d. statssekreterare att dra upp de stora linjerna för framtiden.

Detta var samtidigt ett ställningstagande med klar politisk udd mot en annan medlem i regeringen, dess dåvarande handelsminister Gunnar Myrdal. Denne hade som finanspolitisk expert vid ett flertal tillfällen såväl internt som offentligt argumenterat för en ny, tillväxtbefrämjande finanspolitik, som byggde på att man tog hänsyn till den makroekonomiska tillväxtens effekter på statsskuld, skatteintäkter och upplåningsförmåga. Genom att räkna in den förväntade tillväxtens effekter kunde möjligheterna till en expansiv finanspolitik vidgas avsevärt. I diskussioner sommaren 1944 med Myrdal hade Hammarskjöld i och för sig vidgått detta som en möjlig grund men avvisat den eftersom den genom sin tendens till inflationistisk utveckling skulle missgynna långivare till staten såsom banker och andra innehavare av statsobligationer. Statens neutralitet mellan låntagare och långivare var viktigare än andra ekonomiska fördelar.<sup>12</sup>

Cassel hade under kriget hårt drivit kravet på återbetalning av statsskulden till oförändrat penningvärde som en förutsättning för en sund statlig ekonomi. Denna restriktiva syn på statens upplåning delade också Hammarskjöld och den kom till synes i regeringspropositionen. Han menade i den promemoria som bildade underlag för propositionen att "Statsutgifter som ge upphov till i den fria marknaden räntabla förmögenhetsobjekt bära alltså finansieras med lån, medan däremot utgifter för förbrukningsändamål eller för investeringar som icke äro räntabla böras finansieras genom skattebidrag."

En mer långsiktig underbalansering av statsbudgeten stred enligt Hammarskjöld mot detta betraktelsesätt eftersom den skulle resultera i ökande ränteutgifter:

"Den valda finansieringsformen skulle därmed upphöra att vara neutral i förhållande till förmögenhets- och inkomstfördelningen i samhället, vilket det grundläggande betraktelsesättet strängt genomfört leder till att den bör vara."<sup>13</sup>

Hammarskjöld påpekade i utredningen att redan budgetreformen 1938 hade inneburit ökade risker för underbalansering:

"Det är till en början tydligt att övergången från ettårsbalansering till flerårsbalansering inrymmer risker för att statens nettoräntebörda på längre sikt öka, att med andra ord underskotten icke komma att motvägas av överskott... Om budgeten ändå underbalanseras är det svårt att besvara frågan varför underskottet skall vara av just en viss storlek och inte större.

<sup>12</sup> Diskussionen finns detaljerat återgiven i Appelqvist, Ö., (2000), s. 176–180.

<sup>13</sup> Bihang D, sid. 6. Se not 11 ovan.

Utgiftskrav ha därför lättare att vinna gehör än om de måste vägas mot en ökad beskattning.”

Hammar skjöld hade i själva verket en mycket pessimistisk syn på finanspolitikens möjligheter. Efter att ha påpekat svårigheterna med att i högkonjunkturer få till stånd överskottsbudgetering utöver vad som fordras för täckning av tidigare underskott och svårigheterna överhuvudtaget att konjunkturrellt anpassa utgifterna sade han:

”Den begränsning som långtidsbalanseringen enligt nu godtagna principer sålunda av olika skäl är underkastad betyder sannolikt att den icke möjliggör mera än att man undviker att låta budgetutvecklingen förstärka konjunkturfluktuationerna.”<sup>14</sup>

Promemorian avslutades med ett mycket bestämt avvisande av en underbalansering ”i strid med de samhällsekonomiska principerna”: behovsprövningen skulle försvagas, tillväxtbetingelserna kan försämrans genom att resurser förs över till improduktiv sysselsättning, priserna kan drivas upp och statens nettoräntebörda skulle öka.<sup>15</sup>

Det var alltså inte bara ett avvisande av varje anspråk på generellt efterfrågestimulerande roll för finanspolitiken som Hammar skjöld här uttryckte. Dessutom visade han en uttalad skepsis mot de mer modesta, kontracykliska ambitioner som 1938 års budgetreform uttryckte. I verkligheten var de principer som här utvecklades tämligen långt från keynesianska idéer. Det säger mycket om finanspolitikens karaktär av experternas exklusiva domän att denna mycket restriktiva syn på finanspolitiken – utan invändningar i sak – bekräftades av riksdagen i januari 1946.

Men historien om vem som formade efterkrigstidens finanspolitik tar inte slut här. Myrdal, som såväl i Arbetarrörelsens Efterkrigsråd som i riksdagsdebatten i januari 1945 hade talat för döva öron hade likväl lyckats få tillstånd en utredning om långsiktiga ekonomiska prognoser vad gäller nationalinkomstens utveckling. En utredningsgrupp som skulle bli ursprunget till Långtidsutredningarna. Under våren 1946 hade de första prognoserna för de kommande årens nationalinkomstutveckling presenterats. Expertgruppen under ledning av Ingvar Svennilsson och Erik Lundberg hade presenterat tre olika alternativ: hög tillväxt, låg tillväxt och stagnerande nationalinkomst.

Samtidigt hade Socialdepartementets olika utredningar angående pensioner, barnbidrag och bostadsfinansiering kommit med sina första förslag. Det var möjligt att beräkna kostnaderna för de olika reformerna – och kommunalvalet 1946 närmade sig.

I det läget använde Wigforss sig av det högsta tillväxtalternativet för

---

<sup>14</sup> *ibid.*, s. 12.

<sup>15</sup> *ibid.*, s. 18.

att visa att det fanns statsfinansiellt utrymme för de föreslagna reformerna och ändrade på det sättet grundförutsättningarna för den restriktiva finanspolitik Hammarskjöld just fått riksdagen att besluta om.

Av denna händelseutveckling kan man se de politiska ingenjörernas begränsningar: de kan leverera sakkunskapen, men när den politiska makten står på spel är det andra hänsyn som tar över.

## Den ödesdigra revalveringen 1946

Det kanske viktigaste ekonomisk-politiska vägvalet under åren efter kriget – och samtidigt ett av de minst diskuterade – utgörs av Riksbankens och regeringens beslut att appreciera/revalvera den svenska kronan med 14 procent gentemot dollar<sup>16</sup> och pund i juli 1946. Här är det övertydligt vilken dominerande roll som Hammarskjöld spelade såväl i Riksbanken som i förhållande till regering och utrikesnämnd.

I egenskap av ordförande i bankofullmäktige ålåg det honom att övervaka att prisstabiliteten upprätthölls. Penningpolitiken såsom den utformats av Riksbanken och riksdagen 1944 byggde i själva verket på att priserna skulle falla efter kriget: tanken var att detta skulle ge såväl bankerna kompensation för krigsårens 'penningvärdesförsämring' som industriarbetarna höjda reallöner utan lönehöjningar i kronor och ören. Redan i början av 1945 hade Myrdal uttryckt sin skepsis mot denna målsättning. Under 1946 kom den att visa sig alltmer orealistisk. Efterfrågetrycket pressade upp de inhemska lönerna oavsett vilka avtal SAF och LO ingick. Inflationstrycket i USA var än kraftigare. Där drev starka ekonomiska krafter på för att häva krigstidens prisregleringar.

I maj 1946 företog Hammarskjöld en resa till USA för att orientera sig om den ekonomiska utvecklingen där. Under denna hade han mycket tydligt sett kraften i detta inflationstryck. I Hammarskjölds handskriftsarkiv på KB finns ett antal föredragningar och promemorior han höll inför bankofullmäktige som visar bredden i hans politiska analys. I promemorian av den 17 maj konstaterade han avslutningsvis:

”Över hela det fält som här passerat revy inregistreras ett växande tryck i prisstegrande riktning. Delvis återgår detta på från det allmänna sida vidtagna åtgärder. Ur penningpolitisk synpunkt kan läget betraktas som det allvarligaste efter krigsutbrottet. Staten synes kunna sätta in ett starkare mottryck endast genom investeringskontrollen, priskontrollen samt valutapolitiken. Vad som kan göras på dessa områden måste genomföras relativt hårt och konsekvent i fullt medvetande om att vissa ogynn-

<sup>16</sup> Dollarkursen ändrades från 4:20 till 3:60.

samma återverkningar av de vidtagna åtgärderna äro ofrånkomliga och måste godtagas om några resultat av värde skola kunna nås.”<sup>17</sup>

Den 2 juli talade han inför bankofullmäktige om att det visserligen fanns en ”betydande sannolikhet för en utveckling i inflatorisk riktning” men menade att denna skulle vara av kortsiktig karaktär: ”Om en inflation på detta sätt verkligen skulle utveckla sig kan den tänkas bli av relativt kort varaktighet... Av tidigare erfarenheter att döma skulle snarast ett kraftigt omslag i deflatorisk riktning vara att motse.” (Detta visar i hur hög grad den penningpolitiska utredningens analogi med händelseförloppet 1919–1920 ännu styrde hans analys.)

Detta resonemang ledde honom till att vid det tillfället avstyrka någon kursförändring. Bara elva dagar senare hade bedömningen dock ändrats. Sedan Kanada revalverat sin valuta gentemot dollarn hade det uppstått ett tryck mot den svenska kronan så att man måste inställa valutaköpen. Riksbanken och regeringen ställdes inför en valsituation, där det val man gjorde skulle få konsekvenser på längre sikt.

Det framgår av Hammarskjölds föredragning att han insåg att man stod inför ett viktigt politiskt val, det var han som formulerade termerna för detta val, det var också hans rekommendation som genomförs. Den argumentation han anförde i Riksbanken kom också till användning i föredragningar inför regering och utrikesnämnd.<sup>18</sup>

Trots att det var alltmer uppenbart att det rädde andra penningpolitiska förutsättningar än dem man väntat sig under kriget höll Riksbanken fast vid den tidigare politiken inriktat på prisstabilitet/prissänkningar.

Alternativet hade kunnat vara att låta övertrycket/prisspänningen slå igenom i vissa prishöjningar. Men nu föredrog Hammarskjöld att i prisneutralitetens namn använda valutareserven till att avskärma Sverige från inflationsimpulserna utifrån.

Det sades klart ut att denna politik förutsatte åtgärder på andra områden än penningpolitiken. De åtgärder som diskuterades (skärpt investeringskontroll, skärpt priskontroll) var emellertid så obehagliga för regeringen att vidta att de aldrig företogs. Hammarskjöld dominans över svensk penning-, valuta- och finanspolitik var obestridd, men över övriga delar av den ekonomiska politiken rädde han inte.

Denna halvhet i den ekonomiska politiken under hösten 1946 och vintern 1947 kom att förlösa en tillsynes betryggande valutareserv och ställa Sverige inför en akut valutakris i mars 1947.

<sup>17</sup> *PM angående det ekonomiska läget. 17 maj 1946.* Kopia i en av Hammarskjöld sammanställd Dossier om Finanspolitik 1945–1949, Hammarskjölds personarkiv, KB (hädanefter *Finpol.DH.KB*). Att läget var det allvarligaste sedan ”krigsutbrottet” – alltså sedan 1940 – är en överraskande karaktäristik som understryker hur allvarligt Hammarskjöld såg på läget.

<sup>18</sup> En reservation får göras när det gäller KB:s arkivsamling: det är uppenbart att samlingen genomgåtts av Hammarskjöld personligen och är arrangerad så att den skall frita honom från anklagelser om vanstyrelse.



Alltför länge har svensk debatt låtit sig styras av Dagens Nyheters dåtida kampanjournalistik om 'vanstyre' och memoarernas tal om det fördärvliga i att Myrdal i Nationalekonomiska Föreningen i december 1946 tog bladet från munnen och varnade för att handelsregleringar skulle kunna bli nödvändiga.

Den verkliga dramatiken låg i den politiska handlingsförklaring som Wigforss hamnat i inför oppositionens kampanj. Det var en handlingsförklaring som gjorde att alla parter snarast var inriktade på att skjuta skulden på andra.

Hammarskjöld – som under det ovan nämnda mötet öppet stödde Myrdal i dennes skildring av riskerna i den aktuella situationen – sammanställde ett knappt år senare ett dokument för att inför historien rentvå sig från kritik för passivitet.

I en 'Förtrolig PM' till bankofullmäktiges ledamöter i oktober 1947<sup>19</sup> redogör Hammarskjöld för alla de initiativ som 'ordföranden i bankofullmäktige' vidtagit för att varna för utvecklingen efter apprecieringsbeslutet. Den 20 november 1946 hade han kallat ett antal ekonomer till diskussion inför finansministern för att varna för effekterna av valutautflödet och framhålla behovet av att "samhällesekonomisk balans återställdes inom landet" och den 23 november samma år hade samma farhågor ventilerats inför regeringen som helhet. I början av december hade bankofullmäktige påpekat att den som varken var beredd att begränsa importen, styra över produktion till export eller reducera köpkraften "måste ta risken av en valutakris med allvarliga och svåröverskådliga konsekvenser." I tydliga ordalag angav här Hammarskjöld i protokollet att det var regeringens sak att agera: "Riksbankens politik måste för att bli av värde inordnas i eller i varje fall samordnas med den allmänna ekonomiska politiken. Ett ställningstagande från fullmäktiges sida till de problem som nu möta är därför möjligt först när dessa upptagits till prövning av regering och riksdag."

Mot bakgrund av dessa starka påtryckningar är det inte att förundra sig över att Hammarskjöld understödde Myrdals varningar för den uppkomna situationen när denne vid sitt av eftervärlden så kritiserade tal i december 1946 inför nationalekonomiska klubben varnade för att importregleringar kanske skulle bli nödvändiga.

I en situation där det partipolitiska samtalet gått i baklås och regering och opposition i huvudsak är inriktade på att skjuta över ansvaret på kommande problem på motståndaren stod de politiska ingenjörerna i det statliga maskineriet maktlösa.

<sup>19</sup> "PM angående Riksbankens ställningstagande till valutakrisen och därmed sammanhängande omständigheter", *Finpö. DH. KB*.

## Hammar skjöld som riksmedlare – 'inflationskonferensen' 1947

Den s.k. inflationskonferensen 1947 framstår i efterhand som ett av de mer märkliga politiska initiativen i svensk efterkrigspolitik. I en situation där man trots ett högt efterfrågetryck genom en hårdhänt lönepolitisk centralisering lyckats hålla tillbaka pris- och lönestegringar bättre än i alla andra europeiska länder, Norge undantaget, skulle man diskutera 'inflationsproblemet'.

Mot bakgrund av förhoppningarna om fallande priser kunde det vara rimligt – men det är snarare förvånansvärt hur väl man dittills lyckats hålla tillbaka naturliga marknadsreaktioner på efterfrågeöverskottet.

Den borgerliga oppositionen och dess pressröster hade fört en högröstad kritik av den socialdemokratiska regeringen för dess påstådda ambitioner av 'planhushållning'. På en punkt var man dock en ivrig tillskyndare av planhushållning: prispolitiken. Varje marknadsmässig anpassning av löne- och prisnivåerna avvisades som en 'försämring av penningvärdet'. På denna punkt var regering och opposition överens.

Eftersom varje 'reduktion av köpkraftsöverskottet' oundvikligen skulle vara impopulär strävade regeringen efter att med oppositionen finna gemensamma lösningar medan oppositionen av samma skäl ville undvika att bli delaktig i de obekväma besluten.

I januari 1947 utsågs Hammar skjöld till att leda dessa förhandlingar: ännu ett exempel på den centrala politiska roll hans spelade under denna tid.<sup>20</sup> Dessa förhandlingar kom att pågå under sex veckor och de leddes på ett för Hammar skjöld karaktäristiskt sätt: det var inte några regeringsförslag som utgjorde grundvalen för diskussionerna utan bankofullmäktiges promemorior (författade av Hammar skjöld) och olika resolutionsförslag också utarbetade av Hammar skjöld.

Regeringsmedlemmarna spelade en mycket tillbakadragen, närmast passiv roll. Inget tyder på att de skulle ha haft något att invända mot Hammar skjölds ledning av förhandlingarna, snarare var det nog insikten att Hammar skjöld var den enda som kunde framställa förslag som hade utsikt att accepteras av den borgerliga oppositionen.

Inför det första sammanträdet utsändes en promemoria vari Hammar skjöld presenterade problemsituation och handlingsalternativ.<sup>21</sup> De alternativ som han (och bankofullmäktige) såg framför sig var hårda:

<sup>20</sup> Formellt kan man se utnämningen som en hänvisning till Riksbankens roll som stående över partipolitiken. Men i så fall hade det varit naturligare att välja Riksbankens exekutive chef, Ivar Rooth, än dess styrelseordförande, med tanke på Hammar skjölds aktiva roll i regeringspolitiken. Att så inte blev fallet torde vara ett uttryck för den starka personliga auktoritet Hammar skjöld åtnjöt i partipolitiska kretsar.

<sup>21</sup> PM DH 24 jan. 1947. "PM med huvudpunkter för en diskussion av inflationsproblemet", Tage Erlanders arkiv 4.1.010.ABAB.

Om ingenting gjordes innan valutakrisen blev akut och betalningar måste inställas, skulle kronan falla, och utlandet (läs USA) skulle kunna ställa hårda handelspolitiska villkor för varje fri amerikansk export av bilar, gummidäck, bananer och andra åtråvärda varor.

Om man däremot agerade innan krisen blev akut stod man inför alternativ som inte heller var smärtfria. Hammarskjöld pekade på fem valmöjligheter:

- man kunde be om dollarlån men knappast få det: långt ner på listan, handelsavtalet med Sovjetunionen låg i vägen
- man kunde höja räntan, men då så drastiskt att man skapade depression
- man kunde devalvera, men då så omfattande att den skulle leda till mycket allvarlig prishöjning
- man kunde belägga importen med generella avgifter eller slutligen
- besluta om generell importreglering

Inget av detta skulle dock enligt denna promemoria vara annat än kortsiktiga lösningar.

På längre sikt, menade Hammarskjöld, måste balansen återskapas genom än mer drastiska åtgärder. Här angav han sex tänkbara alternativ. Man kunde dra in efterfrågeöverskott genom "tvångsskatter", men för att vara verksamma måste de i så fall gå "djupt ned i inkomstskikten". Man kunde – i strid med folkpartiets krav och regeringens löfte – besluta att uppskjuta avskaffandet av omsättningsskatten. Man kunde sätta stopp för alla utlandskrediter: ett drag som efter striden om det svensk-sovjetiska handelsavtalet skulle vara politisk dynamik. Han kunde för det fjärde tänka sig att lägga hämsko på importen genom extraskatter och marginalbegränsningar för importörerna. Två mer generella åtgärder – investeringsreglering och allmän lönesänkning – menade han visserligen skulle vara verkningsfulla, men var svåra att genomföra.

Det var således en mycket besk uppsättning av mediciner han ställde regering och opposition inför.

Hela denna kyliga genomgång av möjliga handlingsalternativ inger en känsla av att Hammarskjöld snarare betraktade sig som den auktoritative sanningssägaren än som kompromissmakaren.

I en något senare författad promemoria gav han en mer allmän lägesbakgrund och visade här en tydlig irritation över hur dagstidningsdebatten kommit att snedvrída uppmärksamheten: "utvecklingen av den politiska debatten /har/ spelat en mycket olycklig roll ... bristen på realism: uppmärksamheten inriktades helt på den lätt populariserade pris-

stegringsrisken – vilken är diskutabel – medan man däremot i regel förbigick den svårförståeligare men samtidigt så mycket akutare risk som föreligger för en allvarlig rubbning av vår valutapolitiska (och därmed även handels- och i viss mån produktionspolitiska) rörelsefrihet.”<sup>22</sup> Han varnade för varje användning av ‘inflationsrisken’ som argument – en sådan uppmärksamhet skulle enligt honom endast förvärpa utvecklingen.

Promemorian avslutades med ett åtgärdsförslag i sex punkter inriktade bland annat på att hålla nere importen och den inhemska pappersförbrukningen och att få till stånd prissänkingsinitiativ från handelns sida. Hammarskjöld drev en mycket tydlig politisk linje redan från början av förhandlingarna.

Det skulle dock visa sig ogörligt att åstadkomma enighet om någonting, trots alla kompromissförsök från Hammarskjölds sida. Det föreligger tre olika alternativ av Hammarskjöld till slutkommunikéer från inflationskonferensen. Det sista, daterat den 12 mars, talade om vad man är ense om i mycket allmänna ordalag (“att förhindra en glidning i priserna”, att löneinkomsterna inte bör höjas, att “investeringarna bör hållas tillbaka”). Det sista gäller särskilt de offentliga investeringarna: “en omprövning av investeringsplanen för år 1947 kan visa sig befogad”. När det gäller åtgärder som berör det privata näringslivet är ordalagen betydligt mindre bindande, det sägs endast att “en ökad återhållsamhet från de enskilda företagens sida synes påkallad”. Men trots att såväl Hammarskjöld som regeringen visat sig beredda att gå oppositionen till mötes på detta sätt sprack alla försök till gemensam kommuniké. Den borgerliga oppositionen och SAF:s ordförande Gustaf Söderlund gjorde nämligen ett tillbakadragande av skatteutredningens förslag om höjd förmögenhetsskatt till villkor för en uppgörelse överhuvudtaget.

De olika förhandlingsturererna har jag mer ingående beskrivit i ett annat sammanhang, här ska endast återges den mycket beska efterhandskommentar som Hammarskjöld i september samma år lät foga till riksbanksfullmäktiges protokoll. Efter att ha talat om hur “en förtroendekris arbetats upp” i opinionsbildningen säger Hammarskjöld att detta berodde på att “föreliggande svårigheter – oavsett innebörd och bakgrund – låta sig utnyttja för försök att till nästa val bryta ned en riksdagsmajoritet... Med delansvar för Riksbanken och ställd utanför det politiska livet kan jag endast med stark oro konstatera att partinytta över hela linjen ställes framför allmännyttan. Skall man verkligen behöva resa frågan

---

<sup>22</sup> VPM av den 4.2.1947 riktad till regeringen, bifogad bankofullmäktiges framställning av den 30.1.1947, *Finpol.DH.KB*.

om en demokrati är funktionsduglig i ett ekonomiskt krisläge som det nuvarande?"<sup>23</sup>

Det är en dramatisk fråga som Hammarskjöld här ställde riksbanksfullmäktige och partipolitiker inför: kan demokratin fungera i krislägen? Statstjänstemannen, sprungen ur en av Sveriges främsta ämbetsmannaslåder med traditioner långt före demokratins genombrott och med lojaliteten mot statens bästa som credo, förefaller tveka om svaret.

Det är uppenbart att varken Bertil Ohlins framdrivande av slopad omsättningsskatt 1946 eller hans ultimativa motstånd mot skatteförslaget 1947 låter sig förklaras med konjunkturpolitiskt rationella argument. Det måste förstås ur snävt partitaktiska motiv, eller som Hammarskjöld uttryckte saken: att partinyttan ställdes framför allmännyttan. Som Niklas Stenlås visat var "1946 års förening" ett led i en välorganiserad kampanj för att föra den borgerliga oppositionen till valseger 1948. Därav Hammarskjölds maktlöshet: i en situation där ena parten överhuvudtaget inte ville uppnå enighet var medlarens uppdrag hopplöst.<sup>24</sup>

## Hammarskjölds ultimatum till den borgerliga oppositionen

Om Hammarskjölds strävan varit att i bakgrunden vara den över partistriderna stående garanten för statens neutralitet visade sig detta omöjligt efter en konferens där oppositionens sikte helt var inställt på en borgerlig valseger 1948. Veckorna efter konferensen utmanades Hammarskjölds ställning, såväl på ledarsidor som i riksdagen, av ledande företrädare för Högerpartiet (Harald Nordenson, Fritiof Domö). Nordenson menade att det inte gick att på en gång vara bankofullmäktiges ordförande och statssekreterare i Utrikesdepartementet: "Det går inte att på en gång vara den opolitiska penningpolitikens Floridor och den ekonomiska politikens Celestin."<sup>25</sup>

Utan tillgång till förstahandskällor till hans personliga reaktion kan man konstatera att han reagerade snabbt och utomordentligt effektivt. Vid riksbanksfullmäktiges sammanträde den 6 maj, efter hans hemkomst från den första förhandlingsomgången i Washington, avslutade Hammarskjöld mötet med att referera till den offentliga kritik som förevarit. Efter en hänvisning till att Riksbankens ställning och verksamhet skulle

<sup>23</sup> Detta personliga dokument, daterat den 13 mars, återfanns inte vid riksbanksfullmäktiges protokoll från detta möte eftersom det hölls utanför protokollet. Det bifogades senare till fullmäktigesammanträdet den 27 september 1947, då Hammarskjöld uppenbarligen funnit ytterligare behov av att rättfärdiga sina tidigare ställningstaganden. Det återfanns också i Tage Erlanders material angående inflationskonferensen.

<sup>24</sup> Stenlås, N., (1997), Den inre kretsen. Den svenska ekonomiska elitens inflytande över partipolitik och opinionsbildning 1940-1949.

<sup>25</sup> FK 16 april 1947, nr 16, s. 16. Liknande kritik av Domö nr 16, s. 26.

lida skada om en sådan inställning skulle vara dominerande inom näringslivskretsar fortsatte han: " Trots att jag själv anser kritiken sakligt ogrundad, finner jag därför att hänsyn till de intressen Riksbanken har att bevara under angivna förutsättningar bör leda till att jag antingen lämnar min tjänst eller fullmäktige." Eftersom arbetsuppgiften på Utrikesdepartementet med att handha de internationella finans- och handelsförhandlingarna enligt hans mening redan var helt otillräckligt bemannad var hans eget ställningstagande klart: " Skall den nuvarande tjänstekombinationen brytas bör det därför ske genom att jag lämnar fullmäktige. Av angivna skäl överväger jag att före min återresa till USA i skrivelse till Kungl. Maj:t förklara att jag icke längre anser mig böra ifrågakomma för förordnande såsom bankofullmäktig."<sup>26</sup> Han begärde därefter att övriga i riksbanksfullmäktige skulle ta ställning till hans avsikt och att deras uttalanden skulle protokollföras.

Hammarskjölds temperamentsfulla utbrott gjorde uppenbarligen intryck. Dagen därpå höll riksbanksfullmäktige ett extra insatt möte där han ej var med. Fullmäktigeledamöterna förenade sig där i ett enhälligt uttalande om att det långt ifrån att vara till skada istället var en fördel att han hade sin tjänst på UD: " Fullmäktige dela icke den uppfattningen att det är till skada för Riksbankens ställning och verksamhet att envoyén Hammarskjöld jämte ordförandeskapet i fullmäktige bekläder sin nuvarande tjänst, vars centrala arbetsuppgifter hänföra sig till de internationella finans- och handelsförhandlingarna. Kombinationen har tvärtom medfört fördelar för fullmäktiges arbete och fullmäktiges möjlighet att redan på ett tidigt stadium framföra sina synpunkter på olika ekonomiska frågor. De närvarande enades därför om att rikta en bestämd vädjan till envoyén Hammarskjöld att kvarstå som ordförande." Bakom denna vädjan stod inte bara socialdemokrater och bondeförbundare utan även högerpartiets Ivar Andersson, tillika chefredaktör på Svenska Dagbladet, och folkpartiets John Bergvall.<sup>27</sup>

Det är värt att notera att kritiken mot Hammarskjöld personligen därefter snabbt avtog, trots det häftiga debattläget mellan socialdemokrater och borgerliga partiföreträdare.

<sup>26</sup> Uttalandet från den 6 maj är bilagt ovan angivna protokoll från den 7 maj.

<sup>27</sup> Denna dramatiska avsägelse finns inte tidigare omnämnd i litteraturen. I ett av bidragen i Willers, U. (red.), (1961), *Dag Hammarskjöld – en minnesbok* återger Ivar Andersson Hammarskjölds protestuttalande i mars men inget om avgångshotet den 6 maj. Om detta kan ha samband med att han själv känt sig utpekad av detta är svårt att veta, i alla händelser valde Ivar Andersson själv att med omedelbar verkan avgå ur fullmäktige tio dagar efter detta möte, den 17 maj. Riksbanksfullmäktiges Allmänna protokoll den 22 maj, Riksbanksarkivet (RBA).

## Hammar skjöld och regeringens ekonomiska politik efter 1947: en 'grå eminens' vars inflytande ebbade ut

Att diskutera Hammar skjölds inflytande över hur den ekonomiska politiken utvecklades under trettio- och fyrtioalet på ett mer uttömmande sätt låter sig inte göras i denna form. Det skulle bland annat kräva en mer ingående granskning av spelet mellan olika centralt placerade aktörer. Det finns exempelvis flera goda skäl till att närmare studera den roll som Gustaf Söderlund, Svenska Arbetsgivarförbundet verkställande direktör och chef för Statens Industrikommission, spelade under det tidiga fyrtioalet.

Men om man med politiker menar någon som aktivt och självständigt griper in och påverkar skeenden och politiska riktlinjer då visar redan de ögonblicksbilder jag ovan redovisat hur oundgänglig Hammar skjölds insats är om man vill förstå hur den socialdemokratiska regeringens ekonomiska politik utvecklades fram till 1947.

Därmed inte sagt att den framstår som särskilt framsynt. Varken hans fasthållande vid en uppenbart orealistisk penningpolitik, hans avvisande av en mer tillväxtorienterad budgetpolitik eller hans på egen hand genomdrivna revalvering av den svenska kronan 1946 kan fränkännas ansvar för de ekonomiska och valutamässiga svårigheter Sverige därefter hamnade i.

Det finns skäl att anta att Hammar skjöld genom sitt ultimatum inför riksbanksfullmäktige kväste en del kritiker och avsevärt stärkte sin auktoritet inom riksbanksfullmäktige och bland centrala politiska aktörer vad gäller penningpolitiken. Ändå torde det vara så att Hammar skjölds inflytande över den allmänna ekonomiska politiken minskade avsevärt efter inflationskonferensens haveri och beslutet att införa importregleringar.

Orsaken var dels att hans ansvar för de internationella förhandlingarna tog alltmer av hans tid. Från april 1947 kom Hammar skjölds att vistas utomlands en stor del av 1947 och 1948. I Washington för segslitna förhandlingar om amerikanska importlicenser. I Paris, där han som svensk chefsdelegat under förhandlingarna om Marshallhjälpens administration kom att spela en mycket aktiv roll i utformningen av CEEC, det som sedermera blev OECD.

Men detta var inte enda orsaken till att hans inflytande över svensk ekonomisk politik kom att minska så snabbt. Misslyckandet med inflationskonferensen gjorde också att hans referensramar blev alltmer inaktuella. Det fanns nämligen djupare orsaker till inflationskonferensens haveri än oppositionens obstruktion. Vilka kommunikerar man än enat sig om var det 1947 uppenbart att även Sverige obevekligt gått in i en inflationspräglad ekonomi.

Därmed var det uppenbart att Hammarskjöld spelat ut sin roll när det gällde utformningen av svensk ekonomisk politik. Hela hans neoklassiskt inriktade filosofi med prisneutraliteten som ledstjärna, som uttryck för statens neutralitet hade blivit inaktuell. Hädanefter var det långtidsutredningens mer dynamiskt präglade resonemang kring den nationalekonomiska tillväxtens och produktivitetens utvecklingens betydelse för det lönepolitiska utrymmet som styrde den ekonomiska politiken och på dessa områden hade Hammarskjöld föga expertis. Han förkroppsligade snarare en tidigare epoks, och bankvärldens syn på penningvärdets stabilitet som den fasta punkt utifrån vilken övrig ekonomisk politik skulle formuleras. I efterkrigstidens tillväxtekonomi försköts den ekonomiska politikens centrum från penningpolitik till inkomst- och prispolitik.

## Avslutande kommentarer

Hur kunde han verka under en socialdemokratisk regering, under den radikale Ernst Wigforss? Somliga har förundrats över detta. Man har antagit att detta måste ha inneburit ett antal lojalitetskonflikter.

Detta är enligt min mening att grovt missförstå relationen mellan finansminister Wigforss och dennes statssekreterare. Hammarskjöld var en mycket lojal utformare av socialdemokratiens praktiska ekonomiska politik. Han kunde också vara det utan samvetskonflikter eftersom denna var långt mindre radikal än vad valtal och memoarer givit vid handen. Samtidigt gav han socialdemokratin en legitimitet inom bankvärlden som få andra kunnat. Samarbetet med Wigforss var mycket nära, breven visar förtroeligheten och samhörigheten. Samtalen dem emellan spände över vida fält inom litteratur och filosofi. Wigforss, vars verkliga intresse när det gällde praktisk politik handlade om skattepolitik, överlät penning- och finanspolitikens praktiska delar helt åt Hammarskjöld. Endast vid två tillfällen blev Hammarskjöld överkörd av Wigforss, och båda inträffade 1946: dels förändringen av budgetpolitiken, dels passiviteten under valutautflödet. Hammarskjölds noggrannhet vid efterhandsdokumentationen om Riksbankens agerande i samband med valutakrisen ger ett tydligt vittnesbörd om hans irritation mot regeringens och Wigforss passivitet. Hammarskjöld dokumenterar här för att rentvå sig själv. Men inte heller detta skadar varaktigt deras nära personliga relation, om detta vittnar den omfattande korrespondensen dem emellan åren därefter.

Var Hammarskjöld borgerlig eller socialdemokrat? 'Borgerlig' är ju en partipolitiskt präglad etikettering där det känns svårt att placera honom. Däremot är det naturligt att anta att Hammarskjöld, under kostymen av obrottsligt neutral statstjänsteman, delade de konservativa värderingar hans ursprung givit honom. I sin ekonomiska grundsyn framstår han som



en exponent av den konservativa, statsvänligt sinnade delen av borgerligheten (i social bemärkelse). Hans liberalism låg snarast på det filosofiska planet. Denna allmänna ideologiska tillhörighet hindrade inte att han kunde reagera skarpt mot vad han såg som oansvarig borgerlig partipolitik. Jag har här pekat på två sådana, båda inträffade 1947. Det första tillfället kom efter inflationskonferensens upplösning i mars, det andra var hans ultimatum inför bankofullmäktige i maj 1947.

Då var han uppriktigt uppretad över vad han såg som oansvarigt taktikspel från de borgerligas sida. I vilken mån han i efterhand förlät borgerliga partipolitiker som Bertil Ohlin vill jag lämna därhän. Däremot kom hans förhållande till det svenska näringslivets ledande kretsar att radikalt förbättras. Han hade i det moraliska ansvarets namn tillhållit svenska pappersmassfabrikanter att sänka sina priser i samband med revalveringen 1946 – året därefter återvann han näringslivets förtroende i och med sin aktiva roll vid Parisförhandlingarna. Och i takt med att hans förhandlingskontakter med USA förstärktes blev han en oundgänglig informationskanal för svenska exportinriktade företag.

## Var han alltså egentligen politiker?

Om man med politik menar att åstadkomma förändring är det otvivelaktigt så att Hammarskjöld spelade en politisk aktörsroll som gick långt utöver ämbetsmannarollen.

Det var inte bara så att han vid flera tillfällen var den som utformade den praktiska politikens grunder. Jag har här pekat på förspelet till budgetreformen 1938 och den finanspolitiska propositionen 1946, det finns säkert flera.

Det var också så att hans agerande vid flera tillfällen var helt avgörande för de praktiska besluten: revalveringsbeslutet 1946, ledningen av den svenska delegationen vid Pariskonferensen 1947, de olika överenskommelserna med engelska och amerikanska representanter för att peka på några av dem. Vid flera tillfällen ställde han såväl riksdag och regering inför fait accompli, och de hade endast att foga sig.

Under ytan av strikt ämbetsman framträder bilden av en utomordentligt handlingskraftig maktpolitiker. En av dem som arbetade nära Hammarskjöld under dessa år sade om honom: "Han ville tillhöra det skikt av ämbetsmän där de verkliga besluten fattas".<sup>28</sup>

Det förefaller vara en träffande karaktäristik.

<sup>28</sup> Sagt av Karin Kock, handelsminister efter Myrdal åren 1947–1950. Citerat i Lash, J. P., (1962), *Dag Hammarskjöld: en biografi*.